

0-795315

На правах рукописи



Лыскова Наталья Александровна

**УСЛОВИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Волгоград – 2011

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет»

| | |
|------------------------|--|
| Научный руководитель | доктор экономических наук, профессор Гузев Михаил Михайлович |
| Официальные оппоненты: | доктор экономических наук, профессор Игнатова Татьяна Владимировна кандидат экономических наук Иванченко Екатерина Ивановна |
| Ведущая организация | Саратовский государственный социально-экономический университет |

Защита состоится 30 сентября 2011 г. в 15:00 на заседании диссертационного совета Д 212.029.01 по экономическим наукам в ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, проспект Университетский, 100, аудитория 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации разослан 30 августа 2011 г. и размещен на официальном сайте ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» – <http://www.volsu.ru>.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000808178

Имощева И. В.

Ученый секретарь диссертационного совета

доктор экономических наук, профессор

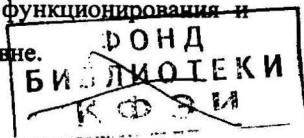
Имощева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях от социально-экономического положения регионов и муниципальных образований, входящих в их состав, зависит устойчивое функционирование и развитие экономики страны в целом. В настоящее время Россия объединяет 83 субъекта и несколько десятков тысяч муниципальных образований (более 24 тысяч), весьма различных по территории, численности и плотности населения, по уровню созданного экономического потенциала, запасам природных ресурсов, климатическим условиям, национальным, культурным и историческим особенностям. Все эти различия порой становятся весьма заметными и масштабными, когда рассматриваются вопросы совершенствования функционирования и социально-экономического развития муниципальных образований.

Органы местного самоуправления ближе всего знакомы с проблемами и возможностями территорий, в их ведении находятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Поэтому необходимо усиление заинтересованности органов местного самоуправления в развитии территорий, использовании внутреннего потенциала. Государственная власть должна создавать условия для развития экономики, а непосредственные меры должны исходить от муниципалитетов.

Для эффективного выполнения задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также в целом для повышения эффективности процессов управления общественным развитием необходимо объективно оценивать ситуацию в муниципальной экономике и социальной сфере, учитывать наличные ресурсы, выявлять сильные и слабые стороны конкретной территории и в итоге принимать обоснованные управленческие решения. Это невозможно без достоверной системы научных представлений о социально-экономических проблемах функционирования и особенностях развития экономики на муниципальном уровне.



Поэтому изучение условий функционирования и особенностей социально-экономического развития муниципальных образований является весьма актуальным.

Степень разработанности проблемы. Теоретические основы исследования процесса функционирования органов местного самоуправления и муниципальных образований заложены в работах таких российских ученых, как С. Авакьян, А. Адуков, А. Адукова, В. Баранчиков, Г. Барбашев, В. Безобразов, Н. Бондарь, В. Бутов, В. Зотов, Е. Иванченко, В. Игнатов, Т. Игнатова, О. Кутафин, А. Миндрин, А. Радченко, В. Рудой, А. Уваров, В. Фадеев, О. Яковлева и др.

Исследованию методологических, методических и прикладных вопросов развития муниципальной экономики посвящены научные труды А. Бабича, Р. Бабуна, О. Белокрыловой, А. Велихова, Н. Власовой, А. Воронина, В. Глазырина, В. Гневко, М. Горного, Б. Жихаревича, В. Иванова, И. Ильина, А. Когута, Е. Кодиной, Н. Литягина, В. Любовного, М. Малкиной, Л. Павловой, В. Рохчина, А. Сербулова, В. Черникова, А. Швецова и др.

Проблематика социально-экономического развития муниципальных образований нашла свое отражение и в работах таких зарубежных ученых, как С. Брю, К. Макконнелл, Э. Маркварт, А. Маршалл, Дж. Ролз, А. Салливан, А. де Токвиль и др.

Отдавая должное вышеперечисленным авторам, нельзя не отметить, что в значительном количестве научных работ исследование вопросов социально-экономического развития муниципальных образований носит концептуальный характер, не затрагивающий условий функционирования и ряда особенностей их современного развития. Недостаточная разработанность данных проблем, фрагментарный характер исследований важных теоретических и практических аспектов социально-экономического развития муниципалитетов делают данное направление одним из перспективных объектов научных разработок, обуславливают необходимость его дальнейшего изучения, определяют цель и задачи данной работы.

Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование условий функционирования и разработка методического обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Целью диссертации обусловлены решаемые в ней **задачи**:

- уточнить экономическое содержание муниципального образования как территориальной подсистемы региональной экономики;
- определить условия функционирования и основы финансовой самостоятельности муниципальных образований;
- выявить направления согласования и реализации экономических интересов в процессе развития муниципальных образований;
- обосновать роль муниципальной собственности в устойчивом социально-экономическом развитии муниципального образования;
- разработать модель механизма управления социально-экономическим развитием городского округа и методику оценки устойчивости развития муниципального образования;
- провести анализ условий функционирования городских и сельских муниципальных образований;
- разработать рекомендации по устойчивому социально-экономическому развитию сельских муниципальных образований.

Объектом исследования служат муниципальные образования разного типа (городские и сельские) как элементы региональных социально-экономических подсистем национальной экономики.

Предметом исследования являются управленческие и экономические отношения субъектов на муниципальном уровне, возникающие в процессе функционирования муниципальных образований и способствующие их устойчивому социально-экономическому развитию.

Методологические и теоретические основы исследования представлены концепциями и положениями, изложенными в работах отечественных и зарубежных ученых по муниципальной и региональной

экономике, особенностям функционирования и условиям развития муниципальных образований.

В диссертационном исследовании использованы системный и диалектический подходы, методы описательного (дескриптивного), сравнительного (компаративного), структурного, экономико-статистического анализа, динамических рядов, метод научной абстракции, исторический метод, позитивный и нормативный анализ, балансовый метод, многомерное статистическое моделирование.

Информационно-эмпирическую базу исследования составили материалы монографических исследований, научные статьи, публикации отечественных и зарубежных ученых в периодических изданиях и сети Интернет; данные Федеральной службы государственной статистики РФ, территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области; программные документы Правительства РФ, региональных органов власти, местного самоуправления; собственные авторские расчеты.

Нормативно-правовая база исследования сформирована на основе законодательных и нормативных актов Президента и Правительства РФ, Государственной Думы, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Основные положения исследования, выносимые на защиту:

1. Как субъект экономических отношений муниципальное образование представляет собой совокупность предприятий различных форм собственности, домохозяйств и местных органов власти, образующих целостный воспроизводственный комплекс на определенной территории.

Экономическое содержание муниципального образования можно определить как систему экономических отношений субъектов муниципального образования (хозяйствующих субъектов, домохозяйств и органов местного самоуправления), направленных на удовлетворение потребностей их участников в общественных и частных благах за счет рационального

использования собственных и привлеченных ресурсов муниципального образования. Управление социально-экономическим развитием муниципального образования – это деятельность по обеспечению комплексного развития территории при взаимодействии всех субъектов экономики, в том числе органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

2. Развитая социально-экономическая инфраструктура (производственная, социальная) муниципального образования; его экологический потенциал; соответствие уровня жизни в муниципальном образовании государственным стандартам; формирование муниципальных бюджетно-финансовых и других источников развития; трудовые и иные потенциальные возможности населения; стабильность политической ситуации формируют условия функционирования муниципального образования.

3. Социально-экономическое развитие территории – это сложный процесс, в ходе которого разрешаются противоречия интересов муниципального образования и других субъектов экономических отношений. Главное противоречие вытекает из конституционного принципа независимости органов местного самоуправления от государственной власти федерального либо регионального уровня. Это значит, что основным условием функционирования муниципального образования является достаточный размер собственных средств для реализации экономических интересов населения, предприятий и организаций данной территории. Но реальными возможностями формирования своих бюджетов за счет собственных источников доходов в настоящее время муниципальные образования не располагают. Наибольший удельный вес в доходах местных бюджетов занимает финансовая помощь из бюджетов вышестоящего территориального уровня, что приводит к несоответствию финансовых ресурсов исполняемым органами местного самоуправления функциям и является дополнительным аргументом увеличения собственных доходов муниципального образования и уменьшения доли перераспределяемых, заемных и привлеченных средств.

4. Роль муниципальной собственности состоит в том, что она является экономической основой самостоятельности органов местного самоуправления, инструментом реализации ими публично-правовых функций, социальной защиты и финансовой поддержки отдельных групп населения. Сложившаяся в результате разграничения и приватизации государственной собственности структура имущественно-финансового комплекса муниципальных образований характеризуется преобладанием объектов, требующих бюджетного финансирования со стороны местного самоуправления. Это должно учитываться при управлении муниципальной собственностью, которая призвана служить интересам комплексного социально-экономического развития муниципального образования, получению неналоговых доходов местными бюджетами, росту экономического потенциала территории.

5. Особенности механизма управления социально-экономическим развитием городского округа определяются тем, что город представляет собой центр концентрации производства, где формируется экономический, научно-технический, социально-культурный, демографический и рекреационный потенциал территории. Модель механизма управления социально-экономическим развитием городского округа включает следующие составляющие: экономическую, организационную, социальную, правовую. Целью субъектов данного механизма является повышение качества жизни населения муниципального образования.

Для оценки эффективности механизма управления социально-экономическим развитием и устойчивости муниципального образования предложена методика, основанная на анализе показателей хозяйственной и социальной жизни города, которые объединены в группы: формирование благоприятного хозяйственного климата, повышение конкурентоспособности экономики города, улучшение городской среды, формирование благоприятного социального климата.

6. На основе анализа условий функционирования сельских муниципальных образований выявлены проблемные факторы развития сельского поселения

(дефицит сельских бюджетов, бедность и безработица, вымывание активного населения, слабая социальная сфера, низкая социальная активность, тяжелые условия в сфере сельского производства, слабый сельский менеджмент, низкая предпринимательская активность, алкоголизм и преступность), позволившие сделать вывод о том, что институт местного самоуправления на селе еще не сформирован. Для решения выявленных проблем даны рекомендации, направленные на реализацию интересов муниципального образования: демократизация межбюджетных отношений, объединение (укрупнение) муниципальных образований, дальнейшее развитие ТОСов в сельских поселениях и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- определены основные элементы муниципального образования: хозяйствующие субъекты (предприятия и организации разных форм собственности), работающие на этой территории; население, проживающее на данной территории; местные органы власти, как сложной территориально единой социально-экономической структуры, особенности функционирования которой определяются наличием ресурсов (материальных, природных, человеческих, финансовых, информационных и др.) и условий (экономических, политических, климатических, правовых, культурных, экологических), – что позволило разработать модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования;

- аргументирована несоответствием функций, возложенных на муниципальные образования, финансовым ресурсам, которыми они располагают, необходимость увеличения финансовой базы муниципального образования за счет совершенствования системы имущественных налогов (введение налога на недвижимость), отмены льгот по земельному налогу, предоставления транспортному налогу статуса местного налога поселений и городских округов, повышения доли поступлений от упрощенной системы налогообложения в местный бюджет;

- обоснована необходимость перераспределения элементов в структуре источников формирования местных бюджетов между собственными и перераспределяемыми, что позволяет повысить эффективность управления доходами муниципального образования; предложено отнести отчисления от налогов вышестоящих бюджетов по нормативам, установленным на срок более пяти лет, в группу собственных источников;

- дана классификация объектов муниципальной собственности по различным критериям (видовой состав, функциональное назначение, режим функционирования, форма, степень доходности, происхождение, степень готовности к эксплуатации), что позволило обосновать необходимость закрепления за органами муниципальной власти объектов инженерного и социально-культурного назначения;

- предложены организационные мероприятия, направленные на повышение эффективности использования муниципальной собственности: деление имущества на несколько категорий в соответствии с полномочиями муниципалитетов; создание реестра объектов недвижимости; развитие межмуниципальных хозяйственных обществ; проведение конкурсов на должность руководителя муниципального предприятия и учреждения;

- разработана структурная модель механизма управления социально-экономическим развитием городского округа, включающая экономическую, организационную, социальную, правовую составляющие и позволяющая оценить достижение цели механизма – повышение качества жизни населения – на основе системы показателей экономического развития территории и уровня развития социальной сферы;

- предложена методика оценки устойчивости социально-экономического развития городского округа, адаптированная к сельским поселениям; отличие данной методики от других состоит в том, что показатели оценки объединены в четыре группы (формирование благоприятного социального климата, формирование благоприятного хозяйственного климата, повышение конкурентоспособности экономики города, улучшение городской среды), что

дает возможность рассматривать их динамику и анализировать устойчивость развития муниципального образования;

– предложены меры по достижению устойчивого социально-экономического развития сельских поселений (демократизация межбюджетных отношений, повышение прозрачности налоговой системы, укрупнение муниципальных образований, участие в программах софинансирования региона, развитие ТОСов, выдача беспроцентных кредитов сельскохозяйственным предприятиям, развитие туризма), реализация которых позволяет обеспечить финансовую состоятельность сельских муниципальных образований.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что сформулированные в нем научные положения, выводы и предложения могут быть использованы для развития теории управления муниципальными образованиями, а также применены органами государственной власти при разработке социально-экономических стратегий и программ развития конкретных территорий, в практической деятельности органов местного самоуправления при решении проблем социально-экономического развития муниципальных образований. Применение содержащихся в исследовании рекомендаций призвано способствовать устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований, устранению диспропорций в их социально-экономическом состоянии и реализации механизмов, обеспечивающих экономический рост и повышение качества жизни населения на муниципальном уровне.

Ряд положений диссертационного исследования может быть использован в преподавании курсов «Региональная экономика», «Муниципальный менеджмент» в высших учебных заведениях.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Отраженные в работе научные положения, выводы и результаты соответствуют области исследования специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика):

пункту 5.16 «Управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления» – определение условий функционирования муниципального образования; разработка структурной модели механизма управления социально-экономическим развитием городского округа; предложение методики оценки устойчивости социально-экономического развития городского округа; перегруппировка источников формирования местных бюджетов;

пункту 5.17 «Экономические проблемы местного самоуправления» – классификация объектов муниципальной собственности; предложения по совершенствованию системы имущественных налогов; обоснование организационных мероприятий, направленных на повышение эффективности использования муниципальной собственности.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы на различных этапах представлялись научной общественности в докладах, выступлениях, обсуждались на международных, всероссийских и вузовских научных конференциях в Кисловодске, Красноярске, Москве, Пензе, Ростове-на-Дону, Твери в 2008–2011 гг., в том числе на Всероссийской научно-практической конференции «Правовые и социально-экономические проблемы современной России: теория и практика» (Пенза, 2008 г.); IV Всероссийской научно-практической конференции «Экономическое и социальное развитие регионов России» (Пенза, 2008 г.); Всероссийской заочной научно-практической конференции «Экономика и управление в современных условиях» (Красноярск, 2008 г.); VI Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы экономики и статистики в общегосударственном и региональном масштабах» (Пенза, 2009 г.); II Всероссийской заочной научно-практической конференции «Проблемы реформирования экономики России» (Тверь, 2011 г.).

Публикации. Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 9 научных публикациях общим объемом 4,05 п. л.

(авторских – 4,05 п. л.), в том числе в 4 статьях в журналах и изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура и объем диссертации. Структура отражает логику исследования в соответствии с его целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы (164 наименования) и шести приложений. Она содержит 16 таблиц и 8 рисунков. Объем работы – 211 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, излагаются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются положения научной новизны, теоретическая и практическая значимость работы, а также степень апробации полученных результатов.

Первая группа проблем, рассмотренных в диссертации, связана с определением места муниципального образования в системе экономических отношений, его экономического содержания, обоснованием роли финансовых ресурсов как основы устойчивого социально-экономического развития муниципального образования.

В современных условиях, характеризующихся усилением неоднородности территориального развития на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, наблюдается повышение роли муниципальных образований в решении проблем реформирования экономики и регулирования социально-экономических процессов, что, в свою очередь, обуславливает необходимость поиска инструментов и методов управления устойчивым социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Муниципальные образования как сложные социально-экономические системы должны одновременно обладать устойчивостью к неблагоприятным

внешним воздействиям и нацеленностью на стабильное социально-экономическое развитие, что, несомненно, способствует повышению качества жизни населения. Особенно актуальным данный аспект функционирования муниципальных образований является в силу значительных диспропорций в муниципальном ресурсном обеспечении и соответствующих деформаций в социально-экономическом развитии данных территорий.

Под муниципальным образованием понимается сложная территориальная социально-экономическая структура, состоящая из взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, к которым относятся общая территория, население, проживающее на этой территории, хозяйствующие субъекты (предприятия и организации разных форм собственности), работающие на этой территории, местные органы власти, которые обеспечивают функционирование и развитие конкретного муниципального образования с помощью различных видов ресурсов (материальных, природных, человеческих, финансовых, информационных и др.) и условий (экономических, политических, климатических, правовых, культурных, экологических).

Соответственно, как субъект экономических отношений муниципальное образование представляет собой совокупность предприятий различных форм собственности, домохозяйств и местных органов власти, образующих целостный воспроизводственный комплекс на определенной территории.

Функционирование муниципального образования направлено на решение задач, к важнейшим из которых можно отнести: создание в муниципальном образовании развитой социально-экономической инфраструктуры (производственной, социальной); укрепление экологического потенциала муниципального образования; обеспечение стабильности политической ситуации в муниципальном образовании; достижение соответствия уровня жизни в муниципальном образовании государственным стандартам; формирование муниципальных бюджетно-финансовых и других источников регулирования ситуации; создание условий для использования трудовых и иных потенциальных возможностей населения.

Экономическое содержание муниципального образования можно определить как систему экономических отношений субъектов муниципального образования (хозяйствующих субъектов, домохозяйств и органов местного самоуправления), направленных на удовлетворение потребностей их участников в общественных и частных благах, за счет рационального использования собственных и привлеченных ресурсов муниципального образования.

Социально-экономическое развитие территории – это сложный процесс, в ходе которого разрешаются противоречия интересов муниципального образования и других субъектов экономических отношений. Главное противоречие вытекает из конституционного принципа независимости органов местного самоуправления от государственной власти федерального либо регионального уровня. Это значит, что основным условием функционирования муниципального образования является достаточный размер собственных средств для реализации экономических интересов населения, предприятий и организаций данной территории. Но реальными возможностями формирования своих бюджетов за счет собственных источников доходов в настоящее время муниципальные образования не располагают. Наибольший удельный вес в доходах местных бюджетов занимает финансовая помощь из бюджетов вышестоящего территориального уровня, что приводит к несоответствию финансовых ресурсов исполняемым органами местного самоуправления функциям и является дополнительным аргументом увеличения собственных доходов муниципального образования и уменьшения доли перераспределяемых, заемных и привлеченных средств.

Средние значения показателей доли местных налогов и налога на имущество физических лиц в доходах бюджетов городских округов и муниципальных районов Волгоградской области в 2006–2009 гг. представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Средние значения показателей доли местных налогов
и налога на имущество физических лиц в доходах бюджетов
городских округов и муниципальных районов Волгоградской области
в 2006–2009 гг. (%)**

| Муниципальные образования | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------|---|---------|---------|---------|
| | Средние значения показателей доли местных налогов | | | |
| по городским округам | 7,2 | 6,4 | 5,5 | 4,6 |
| по муниципальным районам | 2,1 | 2,3 | 1,9 | 1,8 |
| | Средние значения налога на имущество физических лиц | | | |
| | | | | |
| по городским округам | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| по муниципальным районам | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

Источник: составлено на основе материалов Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области.

Средние значения налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений в доходах бюджетов городских округов и муниципальных районов Волгоградской области представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Средние значения налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных
поступлений в доходах бюджетов городских округов
и муниципальных районов Волгоградской области в 2006–2009 гг. (%)**

| Муниципальные образования | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|---------------------------|---|---------|---------|---------|
| | Средние значения налоговых доходов в доходах бюджетов | | | |
| по городским округам | 52,7 | 47,7 | 45,9 | 47,5 |
| по муниципальным районам | 33,3 | 30,5 | 27,4 | 27,1 |
| | Средние значения неналоговых доходов в доходах бюджетов | | | |
| | | | | |
| по городским округам | 18,1 | 20,4 | 17,7 | 18,9 |
| по муниципальным районам | 5,2 | 5,1 | 5,3 | 4,0 |
| | Средние значения безвозмездных поступлений в доходах бюджетов | | | |
| | | | | |
| по городским округам | 29,2 | 31,9 | 36,4 | 33,6 |
| по муниципальным районам | 61,5 | 64,4 | 67,3 | 68,9 |

Источник: составлено по материалам Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области.

Для увеличения собственных доходов муниципального образования и уменьшения доли перераспределяемых, заемных и привлеченных средств необходимы мероприятия по совершенствованию налогообложения в РФ. В

качестве перспективных мер в направлении обеспечения финансовыми ресурсами и необходимой самостоятельностью органов местного самоуправления в работе предлагаются следующие:

1. Совершенствование системы имущественных налогов, которые, в соответствии с мировой практикой, должны быть местными налогами; введение налога на недвижимость вместо налога на имущество физических лиц и налога на землю. Размер налога будет зависеть от кадастровой оценки объектов недвижимости, которая практически равна рыночной цене. Максимальная ставка не должна превышать 0,1% от этой суммы.

2. Модернизация земельного налога, так как именно этот налог может служить основным источником доходов муниципальных образований. Для этого необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, в том числе и по земельному налогу. Кроме того, необходимо внести изменения в законодательство о разграничении прав собственности на землю с тем, чтобы отнести к муниципальной собственности значительную часть земельных участков.

3. В целях увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество организаций и укрепления финансовой базы местных бюджетов целесообразно рассмотреть вопрос о возврате к прежнему порядку уплаты налога, то есть по месту нахождения имущества.

4. Придание транспортному налогу статуса местного налога поселений и городских округов.

5. Закрепление за местными бюджетами налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, по нормативу 90% (сейчас доходы от этого налога поступают в региональные бюджеты). При этом необходимо расширить налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе относительно упрощенной системы налогообложения.

6. Увеличение доли налога на доходы физических лиц, закрепляемой на постоянной основе за бюджетами всех муниципальных образований, не менее чем на 20% (с 30 до 50%) в соответствии с дополнительным объемом расходных обязательств.

Кроме того, все источники формирования местных бюджетов предлагается разделить на четыре группы: собственные, перераспределяемые, заемные и привлеченные средства, и перегруппировать элементы в группах собственных и перераспределяемых источников (рис. 1). Это позволит четче акцентировать внимание на собственных источниках.

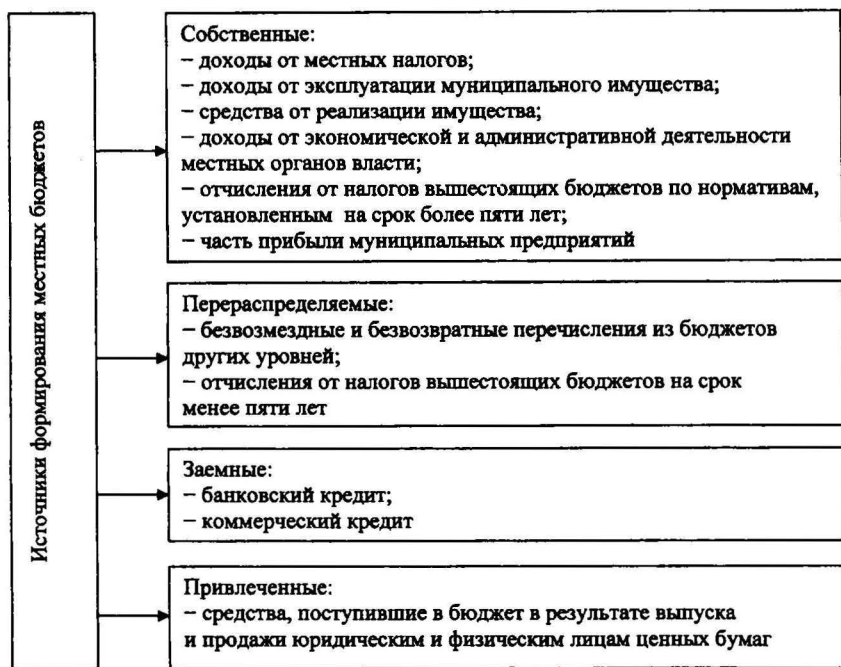


Рис. 1. Источники формирования местных бюджетов

В диссертации предложено отнести отчисления от налогов вышестоящих бюджетов по нормативам, установленным на срок более пяти лет, в группу собственных источников.

Вторая группа проблем, рассмотренных в диссертации, касается анализа муниципальной собственности. Муниципальная собственность, в том числе муниципальное имущество, является экономической основой самостоятельности органов местного самоуправления и используется как инструмент социальной защиты и финансовой поддержки отдельных социальных групп.

Муниципальная собственность образует экономическую основу существования муниципального образования, которое обусловлено реализацией им публично-правовых функций. Сложившаяся в результате приватизации и разграничения государственной собственности структура имущественно-финансового комплекса муниципальных образований характеризуется преобладанием объектов, требующих бюджетного финансирования со стороны местного самоуправления. Значительная часть (до 60–70%) бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии. А это в условиях бюджетного кризиса практически невыполнимо. Причем, чем меньше муниципальное образование, тем больше доля в общем объеме муниципальной собственности указанных объектов и, соответственно, больше проблем с их содержанием и финансированием.

В диссертационном исследовании проведена классификация объектов муниципальной собственности, которая дает представление о видах объектов муниципальной собственности, находящихся в распоряжении местных органов власти (таблица 3).

Рассмотрение проблемы повышения эффективности использования муниципальной собственности в целях социально-экономического развития муниципальных образований позволило сделать следующие выводы:

1. Проблема формирования муниципальной собственности в настоящее время возникает даже в связи с тем, что перечни вопросов местного значения муниципального образования не полностью идентичны перечню имущества, которое может находиться в его собственности. Но сохранение муниципальных

унитарных предприятий и учреждений для оказания услуг населению, таких как услуги связи, торговли, бытового обслуживания, общественного питания, нецелесообразно в связи с необходимостью создания конкурентоспособной среды в целях повышения качества и обеспечения достаточного объема услуг.

Таблица 3

Классификация объектов муниципальной собственности

| Критерии классификации | Виды объектов муниципальной собственности |
|-----------------------------------|--|
| Видовой состав | <ul style="list-style-type: none"> – материальные (движимые и недвижимые, в т. ч. права на недвижимые объекты); – нематериальные (интеллектуальная собственность) |
| Функциональное назначение | <ul style="list-style-type: none"> – для осуществления хозяйственной деятельности; – объекты социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства; – транспорт и связь; – торговля, бытовое обслуживание, строительство; – для обеспечения выполнения управленческих и иных нехозяйственных функций; – земельные ресурсы |
| Режим функционирования | <ul style="list-style-type: none"> – переданные на праве хозяйственного ведения унитарным муниципальным предприятиям; – переданные на праве оперативного управления муниципальным учреждениям; – находящиеся в безвозмездном пользовании |
| Форма выражения объектов | <ul style="list-style-type: none"> – стоимостная; – вещественная |
| Степень доходности | <ul style="list-style-type: none"> – доходообразующие; – самофинансируемые; – бюджетобременительные (доходопоглощающие) |
| Происхождение | <ul style="list-style-type: none"> – естественные или природные; – искусственные, т. е. созданные человеком |
| Степень готовности к эксплуатации | <ul style="list-style-type: none"> – готовые к использованию; – предназначенные для реконструкции и капитального ремонта; – не завершенные строительством |

2. Целесообразно построить матрицу, в которой можно все полномочия, находящиеся сегодня у муниципалитетов, разделить на исключительно

муниципальные, допустимые полномочия, и недопустимые полномочия. Соответственно, и имущество, необходимое для выполнения этих полномочий, необходимо разделить на несколько категорий.

3. Для эффективного управления муниципальной собственностью и организации цивилизованного рынка недвижимости необходимо создать информационную систему (единую для региона) — реестр объектов недвижимости. Он должен содержать данные о недвижимости: нежилых помещениях и земельных участках (местоположение, кадастровый или инвентаризационный номер, площадь, качество помещений, описание помещений, размер арендной платы, стоимость объекта недвижимости и др.), текущий статус недвижимости (свободное, на праве оперативного управления, хозяйственного ведения, на праве аренды, наличие обременений и др.), сведения о пользователях данного объекта недвижимости, об исполнении ими обязательств по уплате арендной платы. В соответствии с правилами землепользования и застройки в муниципальных образованиях необходимо создать базу данных «перспективных» земельных участков, сформированных из состава земель муниципальной собственности, оценить их с помощью профессиональных оценщиков с целью привлечения инвесторов.

4. Необходимо решить вопрос с правовым регулированием возможности создания так называемых межмуниципальных хозяйственных обществ, потому что сельские поселения смогут лучше исполнять свои полномочия путем создания межмуниципальных предприятий, учреждений, иных юридических лиц по совместному решению вопросов местного значения.

5. Одним из методов повышения эффективности управления муниципальной собственностью является проведение конкурсов на должности руководителей муниципальных предприятий и учреждений, повышение квалификации руководящего персонала, строгий контроль за их работой, оценка их работы по результатам деятельности руководимых ими комплексов.

Третья группа проблем, исследованных в работе, связана с совершенствованием организационных схем и механизмов управления

экономикой муниципальных образований разного типа – городских округов и сельских поселений.

Сложнейшим социохозяйственным организмом, требующим особого рода полифункциональной организации, является современный город. Город – зона хозяйства, в котором значительную долю составляет собственно городское хозяйство. В его задачи входит поддержание гражданского порядка и чистоты, обеспечение безопасности, реализация проблем транспорта, коммуникаций, энергетики, здравоохранения, образования, культуры и спорта, организация территории и содержание городских мест и сооружений разного назначения, обеспечение прав граждан, исполнение пенитенциарных функций, соблюдение разнообразных нормативов городского бытия, строительство и поддержание жилья, разного рода иное строительство, контроль за строительством и т. д. Важно иметь в виду, что в городское хозяйство входит и организация всей гражданской жизни города, в том числе и реализация городской демократии.

Особенности механизма управления социально-экономическим развитием городского округа определяются тем, что город представляет собой центр концентрации производства, где формируется экономический, научно-технический, социально-культурный, демографический и рекреационный потенциал территории.

Модель механизма управления социально-экономическим развитием городского округа включает следующие составляющие: экономическую, организационную, социальную, правовую. Это сложная система взаимозависимых и взаимосвязанных составляющих, цель которой – повышение качества жизни населения (рис. 2). На качество жизни влияют: охрана здоровья населения, защита социально уязвимых групп населения, благоустройство и озеленение территории, обеспечение общественного порядка и пожарной безопасности, образование, культура и искусство, жилищно-коммунальное хозяйство, энергетика и транспортное обслуживание, связь, торговля и бытовое обслуживание, экологическая ситуация и природоохранная деятельность.

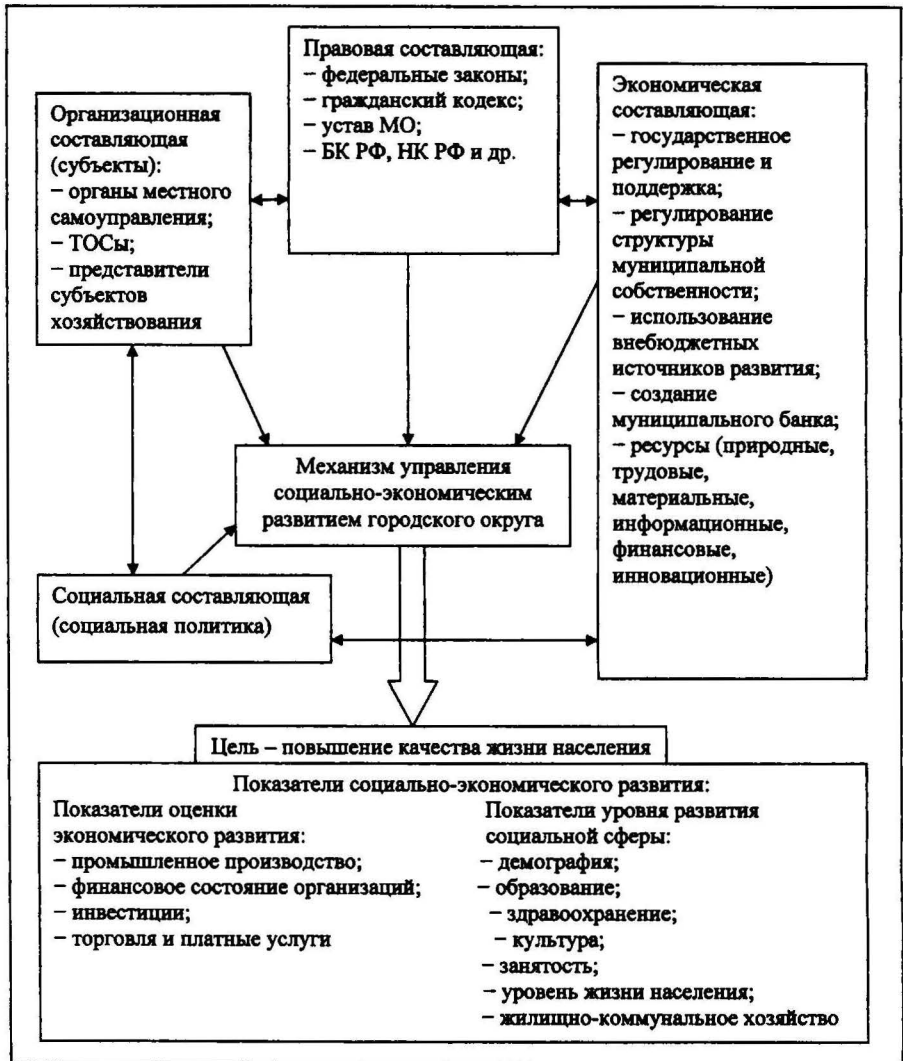


Рис. 2. Структурная модель механизма управления социально-экономическим развитием городского округа

Для оценки эффективности механизма управления социально-экономическим развитием и устойчивости муниципального образования предложена методика, основанная на анализе показателей хозяйственной и

социальной жизни города, которые объединены в группы: формирование благоприятного хозяйственного климата, повышение конкурентоспособности экономики города, улучшение городской среды, формирование благоприятного социального климата (таблица 4).

Таблица 4

**Социально-экономические показатели развития городского округа
г. Волжский Волгоградской области за 2007–2009 гг.
(население на 01.01.2010 г. – 315641 чел.)**

| № п/п | Название показателя | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
|--|---|---------------|---------------|-------------------|
| 1. Формирование благоприятного социального климата | | | | |
| 1.1 | Доля затрат средств городского бюджета на реализацию социальной политики города, % | 4,8 | 5,7 | 7,2 |
| 1.2 | Доля расходов на ЖКХ из городского бюджета, % | 23,9 | 22,3 | 19,2 |
| 1.3 | Доля расходов на здравоохранение из городского бюджета, % | 16,2 | 14,2 | 14,0 |
| 1.4 | Доля затрат на правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий из средств городского бюджета, % | 1,0 | 0,6 | 0,7 |
| 2. Формирование благоприятного хозяйственного климата | | | | |
| 2.1 | Объем валовой прибыли всех отраслей экономики (без учета убытков), млн руб. | нет данных | 7129,0 | 4647,0 |
| 2.2 | Объем инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования, млн руб. | 361,5 | 13881,1 | 7002,4 |
| 2.3 | Удельный вес налоговых доходов в бюджете города, % | 48,1 | 45,6 | 42,3 |
| 3. Повышение конкурентоспособности экономики города | | | | |
| 3.1 | Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ, услуг, млн руб. | нет данных | нет данных | 73425,0 |
| 3.2 | Расходы на поддержку малого и среднего бизнеса, млн руб. | нет данных | 0,1 | нет данных |
| 3.3 | Доля расходов на развитие науки и образования из средств городского бюджета, % | 34,4 | 34,3 | 38,6 |
| 3.4 | Доля экспорта в объеме производства, % | нет данных | нет данных | нет данных |
| 4. Улучшение городской среды | | | | |
| 4.1 | Доля расходов на транспорт, дорожное хозяйство и связь из средств бюджета города, % | 8,4 | 11,8 | 7,6 |
| 4.2 | Объем розничного товарооборота, млн руб. на душу населения, руб. | нет данных | нет данных | 7048,6 22303,2 |
| 4.3 | Удельный вес в бюджете города поступлений за пользование природными ресурсами и выбросы вредных веществ, % | 0,4 | 0,3 | 0,4 |

Источник: составлено по материалам Госстатистики о муниципальных образованиях.

Исходя из практики система задач комплексного экономического и социального развития города в самом общем виде может быть представлена тремя обязательными группами:

- задачи функционирования – обеспечение жизнедеятельности населения (энерго-, тепло-, водоснабжение, водоотведение и др. на достигнутом технологическом уровне);

- задачи воспроизводства и наращивания ресурсов – воспроизводство и наращивание интеллектуального потенциала (развитие человеческого капитала; развитие социальной инфраструктуры (образования, здравоохранения, массовой физической культуры); защита среды обитания и др.);

- задачи устойчивости развития (в широком смысле) – адаптация городского округа к политическим, экономическим, технологическим, социальным и иным «внешним» условиям окружающей действительности.

Рассматривая механизм управления развитием экономики городских округов, необходимо учитывать значение таких организаций, как территориальное общественное самоуправление, которое способно вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению.

Другой тип муниципального образования представлен в работе сельским поселением. Сельское поселение – 1) населенный пункт, большинство жителей которого занято в сельском хозяйстве; 2) расположенное в сельской местности несельскохозяйственное поселение, не соответствующее по численности населения городу, связанное с лесным хозяйством (лесхозы и кордоны), обслуживанием транспорта вне городов (малые станции, разъезды, пристани).

Социально-экономическое положение сельских территорий является одной из главных проблем муниципальной реформы. Исследования показывают, что для преодоления кризисных явлений на селе необходимо соблюдение двух базовых предпосылок: во-первых, наличие дееспособного института местного самоуправления, во-вторых, приемлемых условий хозяйствования, обеспечивающих эффективное функционирование

сельскохозяйственных организаций и других формирований, работающих на селе.

В диссертации проанализированы проблемы развития сельских поселений, что позволило предложить следующие мероприятия по их решению:

1) демократизация межбюджетных отношений. Для этого необходимо соблюдение общепризнанных стандартов: доля местных бюджетов в консолидированном бюджете России составляет 20%; доходы бюджетов поселений на 75% формируются за счет собственных источников;

2) упрощение, либерализация и повышение прозрачности налоговой системы;

3) объединение (укрупнение) муниципальных образований, так как при формировании нынешней структуры поселений учитывались в первую очередь критерии численности населения и «пешеходной доступности» центра поселения (финансовые возможности вновь созданных муниципалитетов и их обеспеченность инфраструктурой в расчет не принимались);

4) участие в программах софинансирования района и области;

5) дальнейшее развитие ТОСов в сельских поселениях как сотрудничество между властью и населением с целью дальнейшего благоустройства и процветания территории проживания;

6) развитие сельского хозяйства на основе индикативного управления (производственные, экономико-результативные, социальные индикаторы). В рыночно-индикативном экономическом механизме управления нуждаются, прежде всего, крупные коммерческие и средние сельхозпредприятия, поскольку и в ближайшей, и в отдаленной перспективе они сохраняют свою роль в обеспечении населения продовольствием;

7) активная помощь со стороны финансово-кредитной системы в развитии сельского хозяйства, выдача беспроцентных кредитов сельскохозяйственным предприятиям поселений;

8) развитие экскурсионного и маршрутного туризма (например, Волго-

Ахтубинская пойма), как источника доходов бюджета.

Муниципальные образования, являющиеся точками роста (города), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские) – гарантии государственной поддержки.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы теоретического, методического и практического характера, систематизированы предложения по устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований разного типа.

Основные публикации по теме диссертации

1. Лыскова, Н. А. Экономические проблемы сельских поселений и пути их решения [Электронный ресурс] / Н. А. Лыскова // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2011. – №4 (28). – Режим доступа: <http://uecs.mcsnp.ru>. – 0,6 п. л.
2. Лыскова, Н. А. Механизм развития экономики городского округа [Текст] / Н. А. Лыскова // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2011. – № 2. – С. 114–118. – 0,6 п. л.
3. Лыскова, Н. А. Совершенствование управления муниципальной собственностью как условие реализации муниципальных экономических интересов [Текст] / Н. А. Лыскова // TERRA ECONOMICUS. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2010. – Том 8. – № 3 (часть 2). – С. 213–219. – 0,5 п. л.
4. Лыскова, Н. А. Финансовая самостоятельность муниципалитетов и роль местных налогов в ее обеспечении [Текст] / Н. А. Лыскова // TERRA ECONOMICUS. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2009. – Том 7. – № 4 (часть 3). – С. 302–305. – 0,5 п. л.
5. Лыскова, Н. А. Укрепление института муниципальной собственности как одного из ресурсов местного самоуправления [Электронный ресурс] /

- Н. А. Лыскова // Проблемы реформирования экономики России : сборник научных трудов II Всероссийской научно-практической конференции, г. Тверь, 25–26 апреля 2011 г.–Тверь, 2011.–1 электрон. опт. диск.–0,5 п. л.
6. Лыскова, Н. А. Финансовая устойчивость бюджета муниципального образования [Текст] / Н. А. Лыскова // Проблемы экономики и статистики в общегосударственном и региональном масштабах : сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза : Издательство РИО ПГСХА, 2009.–С. 90–93. – 0,25 п. л.
7. Лыскова, Н. А. Муниципальная собственность как форма реализации муниципальных интересов [Текст] / Н. А. Лыскова // Экономика и управление в современных условиях : материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции.–Красноярск : Издательство ГОРОД, 2008.–Часть 2.–С. 78–85.–0,6 п. л.
8. Лыскова, Н. А. Финансовые проблемы местного самоуправления [Текст] / Н. А. Лыскова // Экономическое и социальное развитие регионов России : сборник статей IV Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза : Издательство РИО ПГСХА, 2008.–С. 147–150.–0,25 п. л.
9. Лыскова, Н. А. Взаимодействие экономических интересов субъектов межбюджетных отношений [Текст] / Н. А. Лыскова // Правовые и социально-экономические проблемы современной России: теория и практика : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза : Издательство РИО ПГСХА, 2008.–С. 174–176.–0,25 п. л.

